

Artículo:

ANÁLISIS POLÍTICO DE LA IMPLEMENTACION DE ACUERDOS
INTERNACIONALES EN SALUD AMBIENTAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE: ESTUDIO DE CASO PARA MEXICO

Elaborado por el alumno:

Alberto Guerra García Campos

para obtener el grado de Maestro en Ciencias de la Salud con Área de
Concentración en Salud Ambiental, en el Instituto Nacional de Salud Pública de
México.

Comité de Tesis:

Horacio Riojas (Director)
Jacobó Finkelman
Emanuel Orozco

Cuernavaca, Morelos - MEXICO
Febrero del 2011

Resumen

Durante las últimas décadas se han firmado numerosos acuerdos en el contexto internacional que están diseñados para atender en el plano local riesgos ambientales globales vinculados con la salud poblacional. El objetivo central de este artículo es desarrollar un análisis político sobre la implementación en México de acuerdos internacionales que abordan específicamente riesgos derivados de la exposición a contaminantes orgánicos persistentes y sustancias químicas peligrosas, tales como plaguicidas, insumos industriales y desechos, indagando sobre los principales factores que han impulsado e impedido esta implementación.

Material y Métodos

Se realizó un estudio de caso cualitativo, transversal y descriptivo, que utilizó tres fuentes de información: una revisión bibliográfica, una reunión tipo grupo focal y una serie de entrevistas a profundidad a actores clave. En la revisión bibliográfica fueron consultados portales de información y centros de documentación de las principales instituciones oficiales mexicanas relacionadas con la gestión de riesgos ambientales vinculados a la salud humana. Este proceso, y la aplicación de la técnica de bola de nieve, permitieron incluir actores clave para ser consultados, los cuales participaron en una reunión tipo grupo focal, o les fue aplicada una entrevista en profundidad. Ambas técnicas fueron desarrolladas mediante guías semi-estructuradas, con preguntas abiertas. Se incluyeron diecisiete informantes, provenientes de tres sectores: (1) el gobierno mexicano; (2) instituciones relacionadas a la investigación o academia y (3) la cooperación internacional oficial relacionada a la salud ambiental. La información obtenida fue analizada con un marco conceptual, ordenándose la información para caracterizar contexto, contenido, actores y proceso.

Resultados

Los resultados del estudio se presentan en texto y cuadros, ordenados para mostrar: un resumen del perfil de actores clave entrevistados, los compromisos asumidos por el país en la instancia internacional, y finalmente los resultados de la experiencia local de implementación, desde la perspectiva de los actores clave, ordenados según la categorías del marco conceptual. Los factores que se relacionan con una adecuada implementación en las cuatro categorías fueron: los compromisos asumidos con EEUU y Canadá (contexto), el marco legal adecuado (contenido), el liderazgo en la definición de la agenda (proceso) y la capacidad nacional existente (actores). En cuanto a las recomendaciones para una mejor implementación, estas son: la prioridad del tema ambiental en la agenda del gobierno, alianzas intersectoriales para afrontar temas en salud ambiental, el abordaje de problemas sociales y la mayor visibilidad del tema ambiental en la agenda pública (contexto); indicadores útiles y aplicables a nivel local y global, indicadores integrales y traducibles, marco legal adecuado y abordaje de residuos electrónicos y fuentes no intencionales (contenido); vinculación entre lo técnico y las instancias oficiales y propiciar una responsabilidad compartida en el tema (proceso); y mayor colaboración entre sectores, y la definición del rol del estado y del sector privado (actores).

Discusión

El análisis de la implementación de acuerdos internacionales en salud ambiental en México apunta hacia dos temas principales: los límites de la voluntad política como garante del cumplimiento, y la ausencia de criterios comunes para desarrollar el proceso local de implementación de acuerdos como los estudiados. Este estudio sugiere para el caso de México avances relevantes en el reconocimiento de la problemática ambiental global, a través de la participación de las más importantes representaciones del más alto nivel en la firma de tratados como los aquí analizados

y la información gubernamental muestra avances importantes en la formulación y emisión de normas en algunos temas, aunque está pendiente aún la inversión efectiva y sostenida en la implementación de sistemas de monitoreo que favorezcan evaluaciones sobre el cumplimiento de los acuerdos. En ese sentido, nuestros resultados y las evaluaciones oficiales disponibles sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos sugieren que el país se encuentra en una implementación aun incipiente. Analizar políticamente estas dinámicas permite esclarecer situaciones relacionadas con los procesos y contenidos que requieren de un tratamiento más específico en el momento de asumir los compromisos. Esto permite reducir la brecha entre lo que se acuerda a nivel global, y lo que se observa en la realidad a partir de la implementación local.

Palabras clave: ACUERDOS INTERNACIONALES, SALUD AMBIENTAL, METODOS CUALITATIVOS, IMPLEMENTACION.

ANÁLISIS POLÍTICO DE LA IMPLEMENTACION DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN SALUD AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTUDIO DE CASO PARA MEXICO

Alberto Guerra García C.

Diversos acuerdos internacionales han sido firmados en las últimas tres décadas por la mayoría de los países como parte de una estrategia para atender riesgos ambientales globales vinculados con la salud poblacional, en tanto trascienden las fronteras y las capacidades de los países por separado. Estos acuerdos fueron conceptualizados en este escrito como instrumentos para la gestión local de dichos riesgos, toda vez que muchos son de cumplimiento obligatorio para cada país¹.

Estos instrumentos han sido diseñados y negociados multilateralmente por representantes de los países en el contexto de su participación en reuniones internacionales, y posteriormente ratificados por cada país en forma separada, de acuerdo a sus propios procedimientos nacionales². Para alcanzar el cumplimiento de estos acuerdos se asume que cada país firmante lo implementará y reportará avances según los cronogramas establecidos en el compromiso asumido. Existen también instancias regionales que trabajan en ese sentido.

El proceso de implementación es un elemento clave en el desarrollo de una política adoptada³. Toda vez que es un proceso complejo, en este estudio se describirán, desde la perspectiva de actores clave, las dimensiones relacionadas con el cumplimiento de acuerdos como éstos en México, una vez que fueron firmados. Para este tipo de análisis se asume que cada país implementará localmente los acuerdos, proceso para el cual es relevante considerar la magnitud de los problemas ambientales que buscan ser regulados, la intención o voluntad del gobierno y los diferentes actores de cada país en conjunto, y finalmente la capacidad real existente para desarrollar los procesos que cada acuerdo supone.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud, en América Latina alrededor del 15-21% de todas las muertes y del 13- 22 % del total de años de vida ajustados por discapacidad (DALYs, por sus siglas en inglés) son atribuibles a factores de riesgo ambientales, como son el limitado acceso a agua y saneamiento básico, la contaminación del aire intra y extra muros, la inadecuada gestión en la disposición de desechos y la exposición a metales pesados y compuestos persistentes, entre otros^{4 5}.

Además en nuestra región existe la mayor inequidad social del mundo, lo cual se refleja en que existen tanto riesgos ambientales a la salud determinados por las condiciones sociales imperantes, como aquellos generados por los procesos de industrialización. En general estos últimos son mayores en países con bajos y medianos ingresos, como los de nuestra región, que en países con altos ingresos⁶.

La voluntad de cumplir es expresada a nivel global por cada país en la firma de cada acuerdo, y existe por lo tanto un compromiso formal de hacerlo, pero ¿cómo se pasa a la implementación? Es claro que un país utilizará su capacidad para implementar un acuerdo solo si tiene la intención real de cumplir⁷. Finalmente, la capacidad de cada país para cumplir está determinada, entre otros factores, por las condiciones de soberanía, la acción colectiva, el posicionamiento mediático del tema en la

agenda política, la dinámica de presiones entre actores clave, la capacidad institucional y los recursos disponibles⁸. La implementación de los acuerdos ambientales internacionales muestra variaciones en cada país. También ocurre que los países cumplen con algunas partes de un tratado y con otras no⁹, o que se da cumplimiento en el marco de alguna instancia de cooperación regional.

Para delimitar el alcance de la investigación, ésta fue enfocada en acuerdos que abordan riesgos ambientales a la salud humana derivados de la exposición a contaminantes orgánicos persistentes y sustancias químicas peligrosas, tales como plaguicidas, químicos de uso industrial y desechos. Así, fueron considerados en el estudio cinco acuerdos, a pesar de que solamente tres son vinculantes, es decir de cumplimiento obligatorio: el Convenio de Estocolmo, la Convención de Basilea y el Tratado de Rotterdam. Los dos restantes incluidos, la Agenda XXI y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son acuerdos normativos, es decir no implican cumplimiento obligatorio.

El objetivo central de este artículo es desarrollar un análisis político sobre la implementación de los acuerdos internacionales descritos en México. La pregunta que busca ser contestada es: ¿cuáles son los principales factores que han promovido e impedido una adecuada implementación local de estos acuerdos internacionales? Para esto se realizó un estudio de caso cualitativo y descriptivo, que utilizó tres fuentes de información: una revisión bibliográfica, una reunión tipo grupo focal y una serie de entrevistas a profundidad a actores clave.

Material y métodos

En la revisión bibliográfica fueron consultados portales de información y centros de documentación de las principales instituciones oficiales mexicanas relacionadas con la gestión de riesgos ambientales vinculados a la salud humanaⁱ. Este proceso permitió también identificar una lista de actores clave que serían entrevistados, estos fueron invitados a participar en una reunión tipo grupo focal, o en una entrevista en profundidad. Estas dos técnicas fueron desarrolladas mediante guías semi-estructuradas, con preguntas abiertas.

Para la inclusión de participantes fue utilizada la técnica de bola de nieve, preguntando a los informantes que participaron del estudio por otros actores a quienes deberíamos entrevistar. Se incluyeron informantes provenientes de tres sectores: (1) el gobierno mexicano; (2) instituciones relacionadas a la investigación o academia y (3) la cooperación internacional oficial relacionada a la salud ambiental. En total fueron consultados diecisiete actores clave con conocimiento y responsabilidad en el tema de la implementación de acuerdos internacionales en salud ambiental en México.

Los informantes aportaron, adicional a sus testimonios, referencias bibliográficas para respaldar sus respuestas y para lograr un mejor entendimiento de los procesos relacionados con el cumplimiento de los acuerdos internacionales seleccionados. Este abordaje permitió la recolección de información amplia, con conocimiento

ⁱ El Gobierno Federal, la Secretaría de Salud Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Naturales, el Instituto Nacional de Salud Pública, el Instituto Nacional de Ecología, el Colegio de México; la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y el Centro de Colaboración OPS / OMS en el Departamento de Toxicología Ambiental de la Universidad Autónoma de San Luís Potosí.

detallado sobre los procesos involucrados y sobre las relaciones y limitantes, en un contexto específico¹⁰.

La información obtenida fue codificada temáticamente para su análisis. Para el desarrollo del reporte de resultados se usó un marco conceptual ver Figura 1 en el anexo) adaptado de Walt y Gilson (1994)¹¹, utilizado previamente por Trustle et al (1999)¹² y Colon-Ramos y Peterson¹³ (2007), ordenándose la información para caracterizar contexto, contenido, actores y proceso. El análisis se orientó a identificar los factores relacionados con una adecuada implementación de los acuerdos revisados, y las recomendaciones para un mejor proceso.

El tipo de estudio y marco de trabajo aplicados en este estudio pueden ser de utilidad para posteriores iniciativas en el país y en América Latina que busquen documentar, a través de una metodología cualitativa estándar¹⁴, el proceso político que supone la implementación local de acuerdos como los que se abordan.

Resultados

Los resultados del estudio se presentan en este artículo en texto y en cuadros, ordenados para mostrar un resumen del perfil de actores clave entrevistados, los compromisos asumidos por el país en la instancia internacional, y finalmente los resultados de la experiencia local de implementación, desde la perspectiva de los actores clave.

Actores consultados

De los diecisiete actores clave consultados, trece son mexicanos y cuatro extranjeros. Los funcionarios del gobierno entrevistados son directivos e investigadores de entidades con nivel jerárquico ministerial o federal en el Sector de Medio Ambiente y en Salud, con capacidad de toma de decisiones y gestión. De la academia se incluyeron docentes e investigadores de entidades estatales y universidades, con reconocida actividad en temas de evaluación e investigación en riesgos ambientales para la salud poblacional.

Respecto a la cooperación internacional, participaron oficiales de las representaciones en México de los principales organismos de las Naciones Unidas en las áreas de Salud y Medio Ambiente. Por cuestiones éticas se omiten en este artículo información sobre la identidad de los actores y sus centros de trabajo. Es conveniente resaltar que los informantes respondieron en función de su experiencia, y de su procedencia, y es posible que exista un sesgo en este sentido, aunque varios actores clave tenían experiencia en más de un sector, y además se promovió el dialogo entre ellos, en la reunión tipo grupo focal.

Compromisos asumidos

Se muestran en la Tabla 1 los cinco acuerdos relacionados con contaminantes orgánicos persistentes y sustancias químicas peligrosas elegidos para este estudio. En cada caso se indica la obligatoriedad o no de su cumplimiento, el objetivo principal de cada acuerdo y los compromisos principales asumidos en el escenario

internacional por cada país firmante. En los párrafos siguientes se detallan las principales características de estos compromisos.

Tabla 1

Acuerdos	Obligatoriedad	Compromisos asumidos por cada país
Convención de Basilea (1989)	Vinculante	- <u>Objetivo principal del acuerdo</u> : Proteger, mediante un estricto control, la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos que pueden derivarse de la generación y el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos. - <u>Compromisos asumidos</u> : Recolección, transporte y eliminación de desechos peligrosos, y control de movimientos transfronterizos.
Tratado de Rotterdam (1998)	Vinculante	- <u>Objetivo principal del acuerdo</u> : Proteger la salud humana, incluida la salud de los consumidores y los trabajadores, y el medio ambiente, frente a los posibles efectos perjudiciales de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, - <u>Compromisos asumidos</u> : Establecimiento de procesos nacionales de adopción de decisiones sobre importación y exportación internacional de productos químicos peligrosos en general.
Convenio de Estocolmo (2001)	Vinculante	- <u>Objetivo principal del acuerdo</u> : Proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes. - <u>Compromisos asumidos</u> : Reducción, eliminación y monitoreo de las liberaciones de compuestos orgánicos persistentes derivadas de la producción no intencional, de la producción y utilización intencional y de existencias y desechos.
Agenda XXI Cap. 19, 20 y 21 (1992)	No vinculante	-Gestión de sustancias químicas peligrosas -Gestión de desechos peligrosos. -Gestión de desechos sólidos.
Objetivos de Desarrollo del Milenio Metas 5,8,9 y 10 (2000)	No vinculante	-Reducción de mortalidad en menores de cinco años. -Reducción de incidencia de paludismo, tuberculosis y otras enfermedades. -Incorporación de principios de desarrollo sostenible en políticas nacionales y reversión de la pérdida de recursos del medio ambiente. -Reducción del porcentaje de la población sin acceso a redes seguras de agua y saneamiento.

De los tres acuerdos vinculantes estudiados, la **Convención de Basilea** es el más antiguo -fue adoptada por 116 países en marzo de 1989- y busca regular la gestión de desechos peligrosos, con el objetivo de proteger a la salud poblacional de su efectos nocivos¹⁵. Para esto, cada país se comprometió a regular la recolección, transporte y eliminación de desechos peligrosos, y el control de movimientos transfronterizos de estos contaminantes.

Este acuerdo instrumenta el derecho y la obligación de los países firmantes a comunicar por escrito -y a exigir al exportador de desechos por la misma vía- cualquier movimiento internacional de desechos peligrosos. Las partes firmantes

consideran delictivo el tráfico ilícito de desechos peligrosos y se comprometen a difundir en cada país información relevante, a reducir la generación de desechos peligrosos y a establecer instalaciones adecuadas para la eliminación.

El **Tratado de Rotterdam**, también vinculante, fue adoptado en septiembre de 1998, y los países firmantes se comprometieron al establecimiento de procesos nacionales para la adopción de decisiones sobre importación y exportación internacional de productos químicos peligrosos, y al intercambio de información entre estados. Este tratado busca proteger la salud humana, incluida la salud de los consumidores y los trabajadores, y el medio ambiente, frente a los posibles efectos perjudiciales¹⁶ de estos productos.

Los principales compromisos asumidos en este acuerdo incluyen el establecimiento obligatorio de un consentimiento fundamentado previo para el comercio internacional de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos, y el intercambio de información entre países. El Convenio se aplicó originalmente a 39 productos químicos, incluidos 24 plaguicidas, 4 formulaciones de plaguicidas y 11 productos químicos industriales.

El tercer acuerdo vinculante incluido en este estudio es el **Convenio de Estocolmo**, firmado en mayo del 2001 con el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes¹⁷ mediante el compromiso de los países firmantes de reducir o eliminar las liberaciones de compuestos orgánicos persistentes (en adelante: COPs). Se consideraron liberaciones derivadas de la producción no intencional, de la producción y utilización intencional y de los compuestos ya existentes y desechos.

Para las emisiones intencionales las medidas asumidas son regulativas, restrictivas y prohibitivas, mientras que para emisiones no intencionales, los países firmantes se comprometieron a elaborar planes de acción nacionales dirigidos a identificarlas y combatirlas. En cuanto a liberaciones provenientes de compuestos ya existentes y desechos, los países firmantes se comprometieron a elaborar estrategias para identificar y gestionar sitios contaminados, fundamentalmente mediante la destrucción o transformación irreversible del COP, evitando el reciclado, regeneración, recuperación o reutilización del mismo, y para evaluar la eficacia de marco legal relacionado con el tema en cada realidad local.

También, en el mismo sentido que el Convenio de Basilea, los países se comprometieron a evitar el transporte internacional informal de estos compuestos. El Convenio de Estocolmo incluyó una lista inicial de doce COPs: aldrín, dieldrín, endrín, DDT, clordano, heptacloro, mirex, toxafeno, bifenilos policlorados, hexaclorobenceno, dioxinas y furanos. Posteriormente se han incluido otros contaminantes, tales como el lindano, en cuya incorporación hubo una aportación importante por parte de México.

Los países firmantes de los tres acuerdos vinculantes aquí descritos se comprometieron también a elaborar estrategias a futuro, incluyendo estrategias de sensibilización de la población general, y exámenes periódicos de evaluación de éxito. Los tres acuerdos cuentan también con secciones relativas al intercambio de información, a la cooperación técnica entre países firmantes y a la promoción de la investigación y vigilancia en el tema.

En todos los casos, los acuerdos contemplan mecanismos de evaluación de su funcionamiento a través de las instancias diseñadas (Secretaría y Conferencia de las Partes), las mismas que han sido implementadas. También incluyen mecanismos para suministrar recursos financieros y cooperación técnica para la implementación a los países en desarrollo y con economías en transición, generalmente a partir de donaciones o condiciones similares.

En el caso del Convenio de Estocolmo, cabe resaltar que en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes (en Senegal, mayo del 2007) se aprobó un plan de vigilancia mundial sobre contaminantes orgánicos persistentes, y se establecieron grupos trabajo regionales para facilitar la aplicación del mismo. La Conferencia determinó que los datos humanos (leche materna o sangre) y el aire ambiental “son matrices básicas, y que deberían obtenerse datos de referencia sobre los niveles de contaminantes orgánicos persistentes de esos factores en todas las regiones de las Naciones Unidas, como base para evaluar en el futuro la eficacia del Convenio”¹⁸.

Por otro lado, los dos acuerdos internacionales no vinculantes estudiados, la Agenda XXI y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fueron incluidos porque son referentes históricos y de contexto, en el desarrollo de estrategias internacionales para atender riesgos globales en las últimas décadas, a pesar de que no resultan comparables como instrumentos legales respecto a los acuerdos vinculantes. La **Agenda XXI** fue adoptada por representantes de 179 gobiernos después de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en junio de 1992, y tiene como antecedentes principales la publicación del Informe Nuestro Futuro Común -o Informe Brundlandt- en diciembre de 1989, y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, aprobada en Estocolmo veinte años antes, en junio de 1972.

Es relevante incluir la Agenda XXI en tanto constituye la primera propuesta programática común para hacer frente a los problemas globales en desarrollo, aún cuando no sea de cumplimiento obligatorio. Este acuerdo aborda las dimensiones sociales y económicas de los principales problemas globales en salud ambiental, la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, el fortalecimiento de los grupos o actores principales y los medios de ejecución contemplados para alcanzar sus objetivos. De los cuarenta capítulos que contiene fueron incluidos aquellos directamente relacionados con la gestión de contaminantes orgánicos persistentes y sustancias químicas peligrosas, es decir los capítulos 19, 20 y 21.

Finalmente, los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** fueron adoptados en el año 2000 prácticamente por todos los estados del mundo, y establecieron metas a ser alcanzadas en el año 2015. Según el Reporte 2005 de las Naciones Unidas acerca de los ODM¹⁹, estos son distintos a otros esfuerzos anteriores por cuatro razones: a) están centrados en las personas y son susceptibles de medir en el tiempo; b) se basan en una alianza global que alienta a los países en desarrollo a tener la casa en orden y a los países desarrollados a apoyar estos esfuerzos; tienen un apoyo político y de la sociedad civil sin precedentes; y d) son alcanzables.

Se incluyeron en este estudio las Metas 5, 8, 9 y 10 de los ODM, en tanto abordan temas de fondo relevantes para entender el proceso de implementación en un contexto determinante, tales como la incidencia de paludismo y otras enfermedades, el acceso a redes seguras de agua y saneamiento y la incorporación de principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales relativas al tema en estudio. Sin embargo, como ya señalamos, ninguno de estos objetivos es de cumplimiento obligatorio.

Se muestran a continuación los resultados de la consulta a actores clave ordenados según las cuatro categorías del marco conceptual utilizado para el análisis: contexto, contenido, proceso y actores. Se usan como referencias transcripciones literales de los aportes de los actores clave. Para cada categoría se señalan los principales factores que se relacionan con una adecuada implementación de los acuerdos, y las recomendaciones para una mejor implementación.

Contexto político

Los participantes del estudio refirieron experiencias con cierto éxito en la implementación que se han dado en el contexto de procesos bilaterales y trilaterales de integración en Norteamérica (Cuadro 1, comentarios 1.1 a 1.4). Algunas de éstas tienen que ver con la gestión de desechos peligrosos y de COPs, fundamentalmente en la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), un organismo internacional establecido por un acuerdo del mismo nombre que entró en vigor al mismo tiempo, aunque separadamente, que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esta comisión tiene como objetivos declarados atender las preocupaciones regionales relativas al medio ambiente, ayudar a prevenir posibles conflictos ambientales y comerciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental²⁰.

Es importante señalar en este punto la influencia de la globalización en el escenario político global y nacional en el que se asumieron estos compromisos, como se deduce del párrafo anterior. Si bien se reconocen algunos efectos positivos del efecto de la interdependencia global en la salud pública, tales como un supuesto mayor interés por ésta en los foros mundiales, y un aumento de recursos para financiar programas en las últimas décadas²¹, esto no es claro. Más bien es probable, como se ve en la discusión, que las presiones de índole comercial y económica que llegan con la globalización sean determinantes al definir los enfoques y estrategias de nuestros sistemas de salud²².

Las principales recomendaciones para una mejor implementación de estos acuerdos se refieren a temas de decisión política, y a aspectos sociales de contexto. En el primer caso aluden a la importancia de lograr que el tema ambiental, y específicamente el de salud ambiental, sean prioritarios en la agenda del gobierno (Cuadro 1, comentarios 1.5 a 1.8), así como de lograr impulsar un trabajo interdisciplinario en salud ambiental, especialmente en alianza entre sectores del gobierno y de instituciones académicas, con sus contrapartes que trabajan en ecología y medio ambiente (Cuadro 1, comentarios 1.9 a 1.12).

Sobre la temática social, las principales recomendaciones se refirieron a la necesidad de abordar los principales problemas socio-económicos que son determinantes, como la pobreza, especialmente rural, el limitado acceso a servicios básicos de agua, desagüe y gestión de desechos y el uso de sustancias químicas en actividades de subsistencia y en el narcotráfico (Cuadro 1, comentarios 1.13 a 1.16).

Las recomendaciones también apuntan a impulsar una mayor visibilidad del tema en la agenda pública del país, especialmente en la sociedad civil que, en la actualidad, según nuestros entrevistados, no tendría mucho interés en la temática ambiental en general, excepto en los asuntos relacionados con el calentamiento global y el cambio climático. (Cuadro 1, comentarios 1.17 y 1.18).

Cuadro 1 Contexto político

Factores que se relacionan con una adecuada implementación:

Compromisos asumidos con EEUU y Canadá

- 1.1 [En el tema de desechos peligrosos hay un avance verificable entre 1990 y 2007, especialmente en los compromisos fronterizos.] (*Investigador / Académico*)
- 1.2 [Desde hace 10 años se desarrollan acciones participativas para eliminar los productos COPs, así como estudios sobre impacto en la salud (...) que incluyen cooperación internacional, fundamentalmente en el marco de la CCA (Comisión de Cooperación Ambiental) con EEUU y Canadá]. (*Investigador / Académico*)
- 1.3 [México ya tiene avances muy importantes en la gestión de COPs porque a través de la cooperación regional en el TLC hay un grupo específico (SMOQ) para el tema y los mayores beneficios se han obtenido en el país.] (*Funcionario del gobierno*)
- 1.4 [México frecuentemente ha alineado sus intereses con EEUU y Canadá] (*Funcionario Cooperación Internacional*)

Recomendaciones para una mejor implementación:

Prioridad del tema ambiental en la agenda del gobierno

- 1.5 [En América Latina la evaluación de riesgos ambientales no es una obligación, sino que depende de la pro actividad de los contaminadores y usuarios en general. Esto debería cambiar.] (*Funcionario Cooperación Internacional*)
- 1.6 [No se ha establecido una prioridad en cuanto a comunicación de riesgos a nivel gobierno. ¿Por que no pensamos en eso?] (*Funcionario del gobierno*)
- 1.7 [Falta avanzar porque el gobierno no ha mostrado su poder para promover el cumplimiento de las normas y lineamientos] (*Investigador / Académico*)
- 1.8 [Es necesario insertar el concepto de desarrollo sostenible en los planes nacionales de desarrollo, y planes estatales.] (*Investigador / Académico*)

Alianzas intersectoriales para afrontar temas en salud ambiental

- 1.9 [¿Por qué no hacer sinergias con los que trabajan con biota y preservación? Allí hay recursos...] (*Investigador / Académico*)
- 1.10 [La salud ambiental es interdisciplinaria y eso implica alianzas con instituciones de investigación y del estado que trabajan en ecología y sostenibilidad. ¿Por que no se hacen sinergias, que son tan necesarias y útiles?] (*Funcionario del gobierno*)
- 1.11 [Para (tener) una visión más integradora se debería incluir a otros sectores, el de política fiscal por ejemplo; ¿de donde salen los recursos? La idea sería sensibilizar a otras áreas y grupos de interés] (*Investigador / Académico*)
- 1.12 [Falta avanzar (...) por la ausencia de políticas inter-sectoriales de desarrollo. Tanto el diagnóstico como las respuestas deben ser interdisciplinarios, incluyendo sociólogos, antropólogos, no simplemente desde un enfoque de evaluación de riesgo. Pensar en alternativas diferentes.] (*Investigador / Académico*)

Abordaje de problemas sociales

- 1.13 [Sigue siendo un problema de fondo la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, es necesario trabajar esto] (*Funcionario Cooperación Internacional*)
- 1.14 [Los niños de zonas rurales, en particular los que viven en extrema pobreza siguen padeciendo de enfermedades prevenibles. Falta mejorar la notificación de la morbilidad y mortalidad. Estas condiciones sociales son determinantes El objetivo del combate a la pobreza es transversal a todo] (*Investigador / Académico*)
- 1.15 [Sigue siendo un problema el acceso a servicios para la gente de bajo ingreso; se deben atender especialmente la periferia de las ciudades y las zonas rurales.] (*Funcionario Cooperación Internacional*)
- 1.16 [Hay un reto enorme por el uso de plaguicidas en actividades de subsistencia (terrenos para cultivar, pesca) y de narcotráfico que son perjudiciales.] (*Investigador / Académico*)

Visibilidad del tema ambiental en la agenda pública

- 1.17 [Nadie sale a la calle a protestar por la calidad del aire, y deberíamos...] (*Investigador / Académico*)
- 1.18 [Hay un nuevo interés por lo del cambio climático, pero en general el tema ambiental como que ya pasó. A la gente no le importa si su coche contamina menos; lo que le interesa es que vaya más rápido.] (*Funcionario Cooperación Internacional*)

Para una mejor implementación los participantes del estudio consideraron necesario abordar varios aspectos referidos al contexto político y social y emitieron recomendaciones en ese sentido, las cuales han sido mostradas en el Cuadro 1. Hacer explícitos los factores macro o de contexto que influyen en el desarrollo de políticas ha sido la preocupación central de estudios como este²³, en tanto este proceso contribuye a un mejor entendimiento de los aportes de los actores consultados.

Contenido

Nuestros hallazgos en esta categoría sugieren que está relacionada una mejor implementación con la existencia de un marco legal que defina claramente el problema, como se ha dado en México con los desechos peligrosos (Cuadro 2, comentarios 2.1 a 2.3), aludiendo fundamentalmente a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, que entró en vigor en enero 2004.

El caso opuesto se presenta para los productos tóxicos y peligrosos, que según nuestros resultados no han sido bien delineados legalmente, e incluso existe dispersión y superposición de los ordenamientos jurídicos involucrados. Se recomienda poner atención sobre este punto, pero sin continuar copiando legislaciones extranjeras (Cuadro 2, comentarios 2.11 a 2.14).

Las principales recomendaciones registradas tienen que ver con uso de indicadores en salud ambiental en general y con algunos temas específicos que deben ser trabajados. Sobre indicadores se resalta la necesidad de construir e implementarlos de modo que sean aplicables y útiles para alimentar políticas públicas, tanto a nivel local como nacional (Cuadro 2, comentarios 2.4 a 2.7), así como la conveniencia de que sean integrales y a la vez traducibles para los tomadores de decisiones (Cuadro 2, comentarios 2.8 a 2.10).

Según algunos actores clave los sistemas de salud en América Latina continúan utilizando indicadores ambientales clásicos que solo consiguen dar una visión parcial del problema, y que no están diseñados para monitorear los cambios esperados, entre los que fue mencionado el Proyecto de Indicadores Ambientales del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. O en su defecto indicadores múltiples o de alta complejidad que resultan muy difíciles de manejar, entre los que mencionaron 130 indicadores utilizados por la OMS, y 47 por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE).

Los temas específicos que fueron recomendados para trabajar son el gran incremento de residuos electrónicos, y las fuentes no intencionales de liberación de COPs, en tanto no se ha avanzado mucho en esos temas, por lo que es probable que representen grandes retos para la implementación de los acuerdos escogidos en este estudio (Cuadro 2, comentarios 2.15 a 2.17).

Cuadro 2 Contenido

Factores que se relacionan con una adecuada implementación:

Marco legal adecuado

- 2.1 [(El problema de los desechos peligrosos) está mucho mejor dibujado en las leyes correspondientes.] *(Investigador / Académico)*
- 2.2 [Se cuenta con bases legales y mecanismos para controlar e informar al Convenio de Basilea acerca de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos.] *(Investigador / Académico)*
- 2.3 [(Para desechos peligrosos) se cuenta con una base legal sólida en la LEGEPA.] *(Funcionario del gobierno)*

Recomendaciones para una mejor implementación:

Indicadores útiles y aplicables a nivel local y global

- 2.4 [Se usan indicadores clásicos de salud pública que difícilmente son utilizables y miden muy poco de la realidad en salud ambiental. (...) Los ministros aprueban indicadores que no indican nada, que no tienen valor predictivo. (...) La OMS está recomendando 130 indicadores, cuando oí el número les dije: Thank You! ¿Cómo? ¿Quién es el guapito que los va a llenar? OCDE está con 47 indicadores.] *(Funcionario Cooperación Internacional)*
- 2.5 [Lo difícil no está en proponer indicadores sino en encontrar la información para construirlos, y la calidad de estos datos] *(Investigador / Académico)*
- 2.6 [Son necesarios indicadores nacionales que sea comparables con estándares internacionales, y a la vez sensibles a la realidad local (...) Los indicadores deberían igualmente ser viables económicamente] *(Investigador / Académico)*
- 2.7 [Se trata de generar indicadores creíbles que puedan sustentar políticas públicas. (...) Debemos recuperar esa discusión. Concretarlos será una segunda fase] *(Investigador / Académico)*

Indicadores integrales y traducibles

- 2.8 [Estamos trabajando indicadores desde lo local, integrando el contexto ambiental y cultural] *(Investigador / Académico)*
- 2.9 [El equipo de (la Universidad Autónoma de) San Luis Potosí está probando 45 indicadores en salud ambiental, contextualizados e incluyendo factores usualmente no evaluados como religión. Se está probando en varios contextos, como comunidades indígenas] *(Funcionario del gobierno)*
- 2.10 [Es importante generar una discusión para traducir todos estos indicadores para que puedan generar un eco en la toma de decisiones, sobretodo en quienes no tienen formación en lo ambiental] *(Investigador / Académico)*

Marco legal adecuado

- 2.11 [Es necesario que los productos tóxicos y peligrosos estén bien dibujados en las leyes (LGS y LEGEPA).] *(Funcionario del gobierno)*
- 2.12 [(En sustancias químicas peligrosas) hay debilidad y dispersión de ordenamientos jurídicos, falta de verificación efectiva de la normativa, debilidad de las instituciones públicas y privadas involucradas y poca gente capacitada.] *(Investigador / Académico)*
- 2.13 [Por un lado, la legislación (para sustancias químicas peligrosas) está incompleta y por otro falta información de los sectores sociales] *(Investigador / Académico)*
- 2.14 [Se copian legislaciones de otros países, a veces no fundamentadas.] *(Investigador / Académico)*

Abordar residuos electrónicos y fuentes no intencionales

- 2.15 [Falta trabajar en algunas líneas del Convenio de Basilea, como la gestión de residuos electrónicos.] *(Funcionario del gobierno)*
- 2.16 [Tenemos que trabajar más de cerca en temas adicionales como los residuos electrónicos, que están creciendo exponencialmente en los últimos años. No sabe si hay indicadores o alguna forma de evaluar eficacia. Una parte es fácil, que es la de registros en aduanas, pero otras no lo son.] *(Funcionario del gobierno)*
- 2.17 [El gran problema (en COPs) serán las fuentes no intencionales, aunque ya se ha sentado las bases para este tema.] *(Investigador / Académico)*

El contenido de los acuerdos estudiados, según los actores consultados, muestra un mayor avance en la definición del marco legal en lo concerniente a la gestión de desechos peligrosos, lo que no ocurre con los productos tóxicos en general, que necesitarían mejor delineamiento de los ordenamientos jurídicos requeridos. El desarrollo de indicadores adecuados fue una de las principales preocupaciones de los entrevistados, en tanto estos son fundamentales en la gestión local de los problemas abordados.

Proceso

En esta categoría emergió un factor principal relacionado con una implementación adecuada: el liderazgo efectivo, por parte del gobierno, en la definición de la agenda, como ha ocurrido en el caso de desechos peligrosos, a través de los sectores e instituciones correspondientes (Cuadro 3, comentarios 3.1 y 3.2). Las recomendaciones para una mejor implementación se resumen en dos temas. El primero alude a la conveniencia de promover la vinculación entre las instancias técnicas o académicas, donde se elaboran mecanismos e indicadores, y las oficiales, en las que se toman o no las decisiones requeridas para la implementación efectiva (Cuadro 3, comentarios 3.3 a 3.5). Esto considerando que, para contar con el financiamiento necesario, debe sustentarse el requerimiento al más alto nivel, incluida una justificación de sus costos, para así convencer a quienes deciden.

Las otras recomendaciones tienen que ver con propiciar que el gobierno asuma su responsabilidad en la gestión de los problemas que se enfrentan, y también la sociedad civil en general, en especial quienes están siendo formados en aulas universitarias de pre y post grado por muchos de los académicos e investigadores que participan de estos procesos técnicos. (Cuadro 3, comentarios 3.6 y 3.7).

Cuadro 3 Proceso
Factores que se relacionan con una adecuada implementación: <u>Liderazgo en la definición de la agenda</u> 3.1 [Cuando ha habido liderazgo del sector para definir la agenda para la gestión de desechos peligrosos, convocando a actores involucrados, se han dado avances importantes.] 3.2 [El caso del éxito en la eliminación del DDT es emblemático, y es que el gobierno asumió su rol, en parte por presión social, pero lo asumió] (<i>Funcionario del gobierno</i>) Recomendaciones para una mejor implementación: <u>Vinculación entre lo técnico y las instancias oficiales</u> 3.3 [Se tiene que generar la vinculación entre los tomadores de decisiones y los que hacen los indicadores, a nivel nacional y a nivel local] (<i>Investigador / Académico</i>) 3.4 [Debemos buscar que se incluya en el Plan Nacional de Desarrollo un párrafo sobre cumplimiento de acuerdos internacionales, esto abriría posibilidades de financiamiento, que hoy no tenemos (...) la salud ambiental esta muy relegada] (<i>Investigador / Académico</i>) 3.5 [Debemos entender la importancia de los costos para vender las intervenciones. Hay que poner números: ¿cuanto cuesta tu intervención? El discurso económico está por todas partes, hay que aprovecharlo] (<i>Funcionario del gobierno</i>) <u>Responsabilidad compartida</u> 3.6 [En ciertos asuntos el gobierno tiene que intervenir y liderar, no se puede declarar sobrepasado. Pero por otro lado hay que ver que van a hacer los ciudadanos para participar, con la guía del gobierno] (<i>Investigador / Académico</i>) 3.7 [Es cuestión de educación. (...) No se cuestionan las normas por ejemplo. Los universitarios no estamos educando a los futuros tomadores de decisión.] (<i>Investigador / Académico</i>)

Como ha sido reportado, la mayoría de análisis políticos se enfocan en esta categoría²⁴. Los resultados aquí mostrados señalan que es tan importante el liderazgo del gobierno en la definición de la agenda en el tema, como la promoción de una responsabilidad común entre los distintos sectores, y de una mayor cercanía entre estos. De todas formas es útil resaltar que la sola firma de estos acuerdos puede ser considerada como el inicio de un proceso político que implica el reconocimiento de la problemática a la que estos responden.

Actores

En cuanto a los actores involucrados, los factores ligados a una mejor implementación están en relación con la alta capacidad del país para la investigación de riesgos ambientales para la salud, desde sus instituciones estatales, las que han demostrado actividad y liderazgo en la materia (Cuadro 4, comentarios 4.1 a 4.4).

En esta categoría de análisis, las recomendaciones para una mejor implementación fundamentalmente apuntan a la necesidad de un mayor liderazgo del estado, y a una mayor colaboración intersectorial, con definiciones claras acerca del rol del estado y del sector privado (Cuadro 4, comentarios 4.5 a 4.11).

Cuadro 4 Actores
Factores que se relacionan con una adecuada implementación: <u>Capacidad existente</u> 4.1 [En México quedo una capacidad instalada importante que esta aportando mucho] (<i>Funcionario Cooperación Internacional</i>) 4.2 [La capacidad del sistema de investigación y sus instituciones es adecuada] (<i>Funcionario del gobierno</i>) 4.3 [El INE ha mostrado liderazgo en la materia. Una muestra de esto es la propuesta para agregar el lindano a la lista de COPs. (<i>Investigador / Académico</i>) 4.4 [(Para desechos peligrosos) se cuenta con un órgano verificador, que requiere fortalecimiento, pero que por lo menos existe (PROFEPA). (<i>Investigador / Académico</i>) Recomendaciones para una mejor implementación: <u>Mayor colaboración entre sectores</u> 4.5 [(...los funcionarios del gobierno...) deberían tener claro a que instancia técnica recurrir para resolver dudas en cuanto a la implementación, y así no abandonar la iniciativa...] (<i>Funcionario del gobierno</i>) 4.6 [(...la cooperación internacional...) solamente aporta en lo técnico] (<i>Investigador / Académico</i>) 4.7 [Muchas veces es necesario que haya una norma literal para cada parte del proceso (de implementación) (<i>Funcionario del gobierno</i>) <u>Rol y liderazgo del estado</u> 4.8 [El Estado debe liderar estos procesos, e invertir (en el tema de desechos peligrosos) pues solo hay un confinamiento (en Mina, NL) y es una concesión privada por 250 años. aunque SEMARNAT tiene en agenda dos o tres nuevos confinamientos para el país.] (<i>Investigador / Académico</i>) 4.9 [También mantener actividades como el PRONAME para asegurarnos de mantener niveles adecuados y para que no se haga uso inadecuado (de los COPs).] (<i>Funcionario del gobierno</i>) <u>Rol del sector privado</u> 4.10 [El sector privado no debe anteponer sus intereses a los intereses nacionales] 4.11 [Para medir dioxinas por ejemplo, hay laboratorios que pueden hacerlo pero reclaman exclusividad. Se objeta monopolio, pero ¿se puede hacer algo contra intereses tan grandes? (<i>Funcionario del gobierno</i>)

Discusión

El análisis de la implementación de acuerdos internacionales en salud ambiental en México apunta hacia dos temas principales: los límites de la voluntad política como garante del cumplimiento, y la ausencia de criterios comunes para desarrollar el proceso local de implementación de acuerdos como los estudiados. Las principales recomendaciones emitidas por los actores clave consultados tienen que ver con uno, o con los dos temas recién señalados, como son la necesidad de liderazgo efectivo y de promover la vinculación del sector académico con las instancias de toma de decisión, la conveniencia de propiciar alianzas intersectoriales y una responsabilidad compartida entre actores y finalmente el desarrollo de indicadores útiles y adecuados para el tema.

Los acuerdos estudiados provienen en su mayoría de cumbres internacionales en las que se espera que, con el compromiso firmado y ratificado, cada país desarrolle acciones dirigidas a la implementación. Nuestros hallazgos, en las cuatro categorías de análisis, sugieren que la implementación, en el plano local, está ligada estrechamente a la voluntad política, por parte del gobierno, de demostrar un liderazgo -o no- para establecer la agenda pública en el tema, especialmente en el sector público, el sector empresarial y la sociedad civil, para así hacer visible el tema como prioritario, y finalmente tener la posibilidad de destinar recursos económicos para la atención e implementación de los acuerdos internacionales.

Cuando el contexto político ha sido determinante, como en el caso de los compromisos ambientales asumidos con EEUU y Canadá en la CCA, en el contexto del TLCAN, es cuando se han dado mayores acciones para una implementación adecuada, gracias a la voluntad política demostrada. Es claro que no deberían esperarse mayores resultados en la implementación de acuerdos como estos, si es que se asume que la voluntad política es decisiva para esto.

Pero: ¿por qué suele ser insuficiente la voluntad política? Creemos que este estudio no está en condiciones de abordar esta interrogante, pero es posible que la respuesta tenga relación con el origen mismo que se ha comentado de algunos acuerdos, es decir con la influencia de intereses comerciales en el contexto globalizante en que se firman estos compromisos. Es decir, estaría ocurriendo que el eje alrededor del cual se establecen estos acuerdos internacionales es el económico, y solo secundariamente relativo a la salud pública.

Y es que tampoco la globalización en sí misma parece ser un proceso que mejore las condiciones en temas de salud como estos, tal como suele ser esperado. En un artículo que analiza el impacto de la globalización en el desarrollo de políticas de salud en el contexto de la frontera México-EEUU, se muestra que la globalización no ha ayudado a mejorar la cooperación en salud entre ambos países, sino que las barreras entre los funcionarios de ambos países prevalecen y son determinantes²⁵.

Respecto a contar con criterios comunes para desarrollar el proceso de implementación local de acuerdos como estos, los resultados sugieren que cada instrumento ha seguido una ruta distinta. Excepto para el caso comentado de la normativa para residuos, ha hecho falta un marco legal adecuado, así como mecanismos de coacción que realmente obliguen a los estados a cumplir. Si bien cada acuerdo internacional es también ley nacional, según la Convención de Viena sobre Tratados Legales²⁶, no es posible esperar grandes resultados sin mecanismos

comunes de implementación definidos, ni un marco legal que exija su cumplimiento a nivel local.

Ha sido señalada anteriormente la debilidad legal inherente de acuerdos internacionales como estos, y la conveniencia de encontrar nuevos abordajes globales, como puede ser la creación de una institución que coordine estos tratados y políticas²⁷. Recientemente y por primera vez, las partes de los acuerdos de Basilea, Rotterdam y Estocolmo convinieron celebrar reuniones simultaneas e incluso conformar un equipo de sinergias y estrategia a largo plazo, compuesto por las cabezas del secretariado de cada acuerdo, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés)²⁸. Es posible que propiciar esto a nivel nacional tenga un efecto positivo, aunque debe estudiarse la viabilidad de esta estrategia. Actualmente la coordinación la asume la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Convenio de Estocolmo, al ser ratificado, implica para cada país: su implementación, previa elaboración de un plan nacional; la ejecución de un inventario nacional de COPs con la participación de representantes de todos los sectores de la sociedad y la presentación de informes de avance con periodicidad variable entre tres a cinco años²⁹. En México se han reportado avances de grupos de trabajo intersectoriales, así como de actividades de monitoreo relacionadas con el convenio³⁰, y existen instancias oficiales que han avanzado en la publicación de catálogos³¹, como son la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Químicas (CICOPLAFEST)ⁱⁱ, y el Programa de Monitoreo y Evaluación De Sustancias Tóxicas Persistentes y Bioacumulables (PRONAME)³²

En octubre del 2007 se terminó en México el plan nacional de implementación del Convenio de Estocolmo, que encarga a una Dirección General de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) el liderazgo del Comité nacional de Coordinación (CNC). Este CNC debe impulsar ocho planes de acción definidos, entre los que destacan los que están dirigidos a la mejora del régimen jurídico y la capacidad institucional para la gestión de COPs, y el plan para comunicación, sensibilización y participación ciudadana.

Sin embargo un análisis de los informes nacionales ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible evidencia un avance relativo en la continuación de la implementación del Convenio de Estocolmo, aunque se anuncia el fortalecimiento de capacidades del CNC, el desarrollo de reuniones y seminarios de divulgación y el seguimiento a los ocho planes mencionados, así como a otros proyectos relacionados³³

Según el mismo análisis, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Basilea presentan avances, aunque se describen en el documento básicamente los procedimientos a través de los cuales se da respuesta a algunas obligaciones generadas por estos acuerdos, y se enumeran logros parciales e instituciones con infraestructura adecuada. También se listan actividades de difusión sobre la legislación relativa al tema que serán desarrolladas.

ⁱⁱ Conformada por las Secretarías de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de Salud (SSA); en coordinación con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), un órgano desconcentrado con autonomía administrativa, técnica y operativa y supervisado por la SSA.

En el caso del primero se destaca la Consulta Nacional sobre la Aplicación del Convenio de Rotterdam, llevada a cabo en noviembre del 2007, en la que se reconoció la necesidad de una mayor coordinación, comunicación y participación comprometida, diferenciada e incluyente entre los diferentes sectores involucrados. Según esta consulta, las herramientas jurídicas que conforman el marco legal para la implementación del Convenio de Rotterdam serían suficientes para dar sostenibilidad a los compromisos establecidos, sin que se requiera la creación de nuevas leyes. Es probable que también para este acuerdo la influencia de la CCA, en el marco del TLCAN sea decisiva para una mayor implementación.

En cuanto al Convenio de Basilea, se refiere en estos informes el avance en la actualización anual de la información proporcionada acerca de la generación de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a la base de datos del Convenio, y se destaca la normativa mexicana para la regulación de la importación y exportación de los desechos definidos como peligrososⁱⁱⁱ. También se enumeran avances bilaterales, nuevamente con los Estados Unidos de América, y multilaterales, fundamentalmente en la OCDE y en procesos de cooperación con los países América Latina y el Caribe, en los que México incluso ofrece capacitación mediante esquemas de cooperación sur-sur, con financiamiento de agencias internacionales.

Se ha observado anteriormente que los resultados de la implementación de acuerdos internacionales ambientales son inciertos, sobre todo cuando hay que influir en el comportamiento de muchos actores sociales, lo que es común en países con economía en transición y que enfrentan problemas cada vez más globales³⁴. Es claro que la proliferación de acuerdos internacionales en el tema no asegura resultados prácticos satisfactorios por sí misma, más si es que, como se ha reportado, la lógica dominante en el ámbito de las relaciones internacionales, en especial en relación a sustancias químicas peligrosas, se continua dando prioridad al comercio internacional, sin considerar la seguridad de la salud humana y del medio ambiente, a pesar de los riesgos conocidos³⁵.

No puede dejar de hacerse mención a la percepción de la presencia de la salud ambiental en la agenda pública en nuestro estudio, sea como procesos de evaluación de riesgos o de impacto a distintos niveles. Al respecto, los informantes fueron enfáticos en señalar que, como tal, no es explícita. Esto implica un mayor trabajo político para incluir este importante eje en la agenda de discusión, para favorecer un mayor análisis de las potenciales implicaciones de los daños a la salud de origen ambiental en distintas poblaciones. Podría considerarse como una limitación del presente estudio el no haber desarrollado una consulta para indagar sobre esta temática específica.

Este estudio sugiere para el caso de México avances relevantes en el reconocimiento de la problemática ambiental global, a través de la participación de las más importantes representaciones del más alto nivel en la firma de tratados como los aquí analizados, y se han enumerado los factores relacionados con una mejor implementación. Además la información gubernamental muestra avances importantes en la formulación y emisión de normas en algunos temas, como ha sido señalado, restando aún la inversión efectiva y sostenida en la implementación de sistemas de monitoreo que favorezcan evaluaciones objetivas y fundamentadas

ⁱⁱⁱ A través de la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005 que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados sobre residuos peligrosos.

sólidamente sobre el cumplimiento de los acuerdos. En ese mismo sentido, las evaluaciones oficiales disponibles sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos sugieren que el país se encuentra en una implementación aun incipiente.

Es posible que en el momento de la negociación internacional que precede a la firma de cada acuerdo, algunos países no sean conscientes de la magnitud de los problemas que enfrentan, y especialmente de las medidas necesarias para poner en práctica el compromiso asumido a nivel local³⁶. Analizar políticamente estas dinámicas permite esclarecer situaciones relacionadas con los procesos y contenidos que requieren de un tratamiento más específico en el momento de asumir los compromisos. Esto a su vez permite aprender de lo ya avanzado, contribuyendo así a reducir la brecha entre lo que se acuerda a nivel global, y lo que se observa en la realidad a partir de la implementación local.

Este artículo aporta en ese sentido, incluso reconociendo como debilidad no haber incluido actores clave provenientes del sector privado, especialmente de la industria, y de organizaciones no gubernamentales. Un futuro estudio en este campo debería también incluir en el análisis el Enfoque Estratégico para el Manejo Internacional de Sustancias Químicas (SAICM, por sus siglas en inglés), un marco de trabajo desarrollado en el año 2006 para el diseño de políticas que promuevan la seguridad química en el mundo, impulsado fundamentalmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el apoyo de los gobiernos de diversos países del mundo, y de organizaciones como el Banco Mundial y la OCDE, entre otras³⁷.

FIGURA 1:
Marco conceptual

CONTENIDO: Acuerdos internacionales en salud ambiental

ACTORES: Cooperación Internacional

Gobierno

Academia e Investigación

PROCESO

(interacción entre actores involucrados)

Factores que promueven la implementación de estos acuerdos y recomendaciones para una mejor implementación

Acciones de abogacía y apoyo técnico

Políticas públicas gubernamentales para implementación de los acuerdos

Desarrollo de evidencia y abogacía pública vía medios de comunicación y otros grupos de interés de la sociedad civil.

Gestión local de problemas globales en salud ambiental

SALUD

CONTEXTO POLITICO

Referencias bibliográficas

- 1 Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 26. Citado en: Maljean-Dubois S, Richard V. Mechanisms for monitoring and implementation of international environmental protection agreements. Ideas pour le debat. Global Governance 2004; 09 bis
- 2 Kelly MJ Overcoming obstacles to the effective implementation of international environmental agreements Int'l Env'tl. L. 1997; (9) 447-488
- 3 Mémy Y, Thoenig J-C. Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel; 1992
- 4 World Health Organization. Quantifying environmental health impacts. Preventing disease through healthy environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease, 2004. disponible en:
http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease/en/index.html
Consulta realizada el 20 de abril del 2010
- 5 World Health Organization. Global estimates of environmental burden of disease. Disponible en:
http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/global/envrf2004/en/index.html
Consulta realizada el 20 de abril del 2010
- 6 World Health Organization. Global estimates of environmental burden of disease. Disponible en:
http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/global/envrf2004/en/index.html
Consulta realizada el 20 de abril del 2010
- 7 Brown Weiss E y Jacobson HK (eds.) Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Agreements. Cambridge; The MIT Press, 2000
- 8 Crouse, PA Multilateral environmental agreements: The challenge of implementation by The University of Oklahoma; Oklahoma; 2006
- 9 Hanf K Implementation of International Environmental Agreements: Translating International Intentions into National Deeds. Working paper Barcelona; Pompeu Fabra University, 1999
- 10 Kroeger A. Health Interview surveys in developing countries: a review of the methods and results. International Journal of Epidemiology 1983; 12: 465-81
- 11 Gill W, Gilson L Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. Health Policy Plan 1994; 9(4): 353-370
- 12 Trostle J, Bronfman M, Langer A. How do researchers influence decision-makers? Case studies of Mexican policies. Health Policy Plan 1999 14: 103-14
- 13 Colon-Ramos U, Peterson KE Translating research into action: a case study on trans fatty acid research and nutrition policy in Costa Rica. Health Policy Plan 2007 22 (6): 363-374
- 14 Yin R. Case-study research, design and methods. California, Sage, 1994
- 15 Texto del Convenio de Basilea. Disponible en: <http://www.basel.int/text/documents.html>
Consulta realizada el 20 de abril del 2010

-
- 16 Texto del Convenio de Rotterdam, Artículo 1. Disponible en:
http://www.pic.int/home_sp.php?type=s&id=82
Consulta realizada el 8 de abril del 2010
- 17 Texto del Convenio de Estocolmo, Artículo 1. Disponible en:
http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_sp.pdf
Consulta realizada el 8 de abril del 2010
- 18 Convenio de Estocolmo. Decisión SC-3/19 sobre evaluación de eficacia, 2007.
Disponible en: <http://www.pops.int/>
Consulta realizada el 8 de abril del 2010
- 19 United Nations. The Millennium Development Goals Report. New York, 2005
- 20 Acerca de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte. Disponible en:
http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1115&AA_SiteLanguageID=3
Consulta realizada el 8 de abril del 2009
- 21 Frenk J., Gómez-Dantés O. La globalización y la nueva salud pública. *Salud Publica Mex* 2007; 49(2):156-164
- 22 Ollila E. Global health priorities – priorities of the wealthy? *Globalization and Health* 2005, 1:6
- 23 Gill W, Gilson L Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. *Health Policy and Planning*; 9(4): 353-370 Oxford University Press 1994
- 24 Dror Y. Improving Public Policy Analysis: Study Material for Top Executives. Department for Development Support and Management Services. United Nations. New York, 1993
- 25 Homedes N, Ugalde A. Globalization and Health at the United States–Mexico Border. *Am J Public Health*. 2003 (93)12: 2016–2022
- 26 Vienna Convention on the Law of Treaties. Disponible en:
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
Consulta realizada el 14 de febrero del 2011
- 27 Kelly MJ Overcoming obstacles to the effective implementation of international environmental agreements *Int’l Env’tl. L.* 1997; 9: 447-488
- 28 United Nations Environment Programme (UNEP) Good chemistry: Promoting synergies among chemicals and wastes-related convention. En: UNEP Annual Report 2009. Disponible en:
<http://www.unep.org/publications/ebooks/annual-report09/content.aspx?id=id0e2b2222222>
Consulta realizada el 20 de enero del 2011
- 29 United Nations Environment Program (UNEP). Stockholm Convention on Persistent Pollutants, 2008. Disponible en:
<http://chm.pops.int/Countries/StatusofRatification/tabid/252/language/en-US/Default.aspx>.
Consulta realizada el 20 de abril del 2010.

30 Conference of the Parties of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. Third meeting. Matters for consideration or action by the Conference of the Parties: effectiveness evaluation. Updated information on existing human health and environment monitoring programmes. United Nations Environment Programme, UNEP/POPS/COP.3/INF/15, 2007

31 Disponible en: <http://www2.ine.gob.mx/sistemas/plaguicidas/> Consulta realizada el 20 de enero del 2010

32 Instituto Nacional de Ecología. Dirección General de Investigación sobre la Contaminación Urbana y Regional. Programa de Monitoreo y Evaluación (PRONAME), 2008. Disponible en:
http://www.ine.gob.mx/descargas/dgcnica/pres_proname_ago2008_l_rojas.pdf y
[siscop.ine.gob.mx/descargas/proname_vdic.pdf](http://www.ine.gob.mx/descargas/proname_vdic.pdf)
Consulta realizada el 12 de noviembre del 2010

33 Gobierno Federal de México. Informe nacional de México sobre los temas de los períodos de sesiones 18o y 19o de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible , 2010-2011. Disponible en: http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_natiinfo_mexico.shtml
Consulta realizada el 20 de enero del 2011.

34 Victor DG, Raustiala K y Skolnifoff EB. The implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice; The MIT Press,, 1998

35 Albuquerque L Poluentes Orgânicos Persistentes: uma análise da Convenção de Estocolmo. Curitiba: Juruá; 2006

36 Hanf K Implementation of International Environmental Agreements: Translating International Intentions into National Deeds. Working paper Barcelona; Pompeu Fabra University, 1999

37 Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM). Disponible en:
<http://www.saicm.org/index.php?menuid=2&pageid=256>
<http://www.saicm.org/index.php?menuid=7&pageid=28>
<http://www.saicm.org/index.php?menuid=5&pageid=22>
Consulta realizada el 20 de enero del 2011